

## O DEBATE SOBRE A POBREZA: questões teórico-conceituais

*Maria Ozanira da Silva e Silva*<sup>1</sup>

**Resumo:** Desenvolve-se, nesse texto, uma construção teórico-conceitual sobre a temática da pobreza, considerando-se diferentes abordagens explicativas, com destaque aos enfoques culturalistas, estruturais e liberais-neoliberais. São também destacadas as expressões concretas e mais recentes desse fenômeno assim como é indicada a relação do tema com as políticas públicas.

**Palavras-chave:** pobreza, concepção teórica, políticas públicas

### INTRODUÇÃO

Uma análise da literatura internacional sobre a evolução da pobreza nos últimos anos revela uma realidade que a distingue da pobreza do passado, tipificando mudanças que se expressam por três novos fatos (GAUDIER, 1993).

O primeiro diz respeito à reincidência no aceleração dos índices de pobreza, a partir dos anos 80, após uma tendência de declínio registrado nos anos 1950, 1960 e 1970. Mesmo nunca tendo sido erradicada, a literatura evidenciava que a pobreza vinha declinando durante os 30 anos de crescimento da economia, numa escala mundial, com elevação da renda média do pobre nos países que mantiveram crescimento sustentado, com redução da fome, elevação da expectativa de vida e diminuição dos índices de analfabetismo (PNUD - Human Development Report, 1990). Nos países de Terceiro-Mundo foi evidente a relação entre redução dos índices de pobreza e crescimento econômico, embora o problema da desigualdade crescente tenha anulado grande parte do impacto desse crescimento sobre as condições de vida das populações. A política do pleno emprego e o desenvolvimento do Welfare State desempenharam papel fundamental na elevação das condições de vida da população em geral, até os anos 1970. Todavia, a literatura recente evidencia um declínio na tendência da redução da pobreza a partir do início dos anos 80, tornando-se desprezível depois de 1985, com elevação do número da população vivendo em pobreza absoluta,<sup>2</sup> num contexto de resultados positivos globais da economia mundial no período 1980-1989, revelando uma tendência

---

<sup>1</sup> É doutora em Serviço Social, professora e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão e pesquisadora. nível 1, do CNPq.

<sup>2</sup> Considerando-se a linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial (US \$370 por pessoa ao ano), é estimado que, no período 1985 - 1993, os pobres passaram de 1 bilhão para 1.2 bilhão (GAUDIER, 1993, p. 48).

paradoxal de crescimento econômico positivo com aumento simultâneo da pobreza como característica dos anos 80, tanto no Sul quanto no Norte, embora as realidades não possam ser estritamente comparadas (GAUDIER, 1993, p. 48).

O segundo fato evidenciado pela literatura internacional aponta para a persistência e o crescimento das desigualdades, o que revela uma realidade de riqueza e de privação, com distribuição da riqueza cada vez mais desigual entre o Norte e o Sul, entre regiões, países, áreas, entre indivíduos, evidenciando-se ampla variação de padrões de vida, conforme índices de crescimento econômico e demográfico; desequilíbrio em recursos humanos entre áreas urbanas e rurais, entre homens e mulheres; entre brancos e negros, ou seja: a pobreza cresce junto com a desigualdade social (GAUDIER, 1993, p. 50).

O terceiro fato novo da pobreza dos anos 1980 e 1990 é o aparecimento do que se vem denominando **nova pobreza**.

Verifica-se que, nos últimos anos, milhões de pessoas, que viviam próximo ou mesmo acima das linhas de pobreza, caíram de nível socioeconômico nos países do Terceiro-Mundo; nos países ricos, centenas e milhões passaram a integrar o “Quarto Mundo” e, nos países saídos do socialismo, milhares passaram a viver a insegurança. Trata-se de um novo fenômeno que assume mais padrões, características e sentidos variados, afetando, diferentemente do passado, grupos e pessoas que nunca tinham vivenciado estado de pobreza, como empregados do setor moderno, professores, pequenos produtores, artesões autônomos etc., cujo traço comum é o declínio nos níveis de renda, com considerável deterioração nos padrões de vida (GAUDIER, 1993, p. 52).

Essa realidade de estagnação no declínio da pobreza, de aumento da desigualdade e de elevação do número dos ‘novos pobres’, enquanto realidade presente tanto nos países de Terceiro-Mundo como nos países ricos, a partir do início dos anos 1990, ocorre num contexto de dinâmica econômica e social marcado por mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais das sociedades contemporâneas, afetando seriamente a pobreza, os padrões de vida dos pobres, o modo como adquirem a renda para sobrevivência, a qualidade dos serviços sociais e as possibilidades de se beneficiarem destes (GAUDIER, 1993, p. 53).

O quadro de agudização mais recente da pobreza está, necessariamente, relacionado com a conjuntura dos anos 1990, cujo marco na condução da economia globalizada, sobretudo nos países subdesenvolvidos, (que, convencionalmente, passaram a ser denominados de países emergentes) foi a instituição do denominado “Consenso de

Washington”<sup>3</sup> que definiu e popularizou os princípios neoliberais que se tornaram hegemônicos para toda a América Latina. Entre estes: o ajuste fiscal e monetário, a redução dos gastos sociais, privatização, controle das contas públicas, desregulamentação, abertura dos mercados internacionais, tudo orientado pelo princípio da eficiência econômica e pelo pressuposto de que essas medidas dariam sustentabilidade financeira ao Estado e possibilitariam o crescimento econômico e a equidade social.

No final dos anos 1990, já era consenso, mesmo entre as instituições apoiadoras do “Consenso de Washington”, que os resultados, em termos de crescimento econômico, redução da pobreza, redistribuição de renda e condições sociais, eram desastrosos e inferiores a períodos anteriores.<sup>4</sup>

A situação de crescente pobreza e de aprofundamento da concentração da riqueza é fortemente reconhecida pela Cúpula do Milênio, realizada em setembro de 2000, em Nova York, maior reunião de chefes e governos de Estado até então realizada pela ONU, reunindo quase 200 líderes mundiais<sup>5</sup>.

Desde 2001, o Consenso de Washington vem sendo criticado por um movimento conhecido como “Dissenso de Washington<sup>6</sup>,” cuja tônica é a busca de equidade mediante o combate à pobreza e à injusta distribuição de renda na América Latina, considerado o sub-continente de maior desigualdade no planeta. São denunciados os resultados desastrosos dos anos 1990 em relação ao baixo ou inexistente crescimento econômico, globalização e generalização da pobreza, aumento da concentração de renda e do desemprego, fazendo com que a América Latina entre no terceiro milênio com mais de 150 milhões, o que equivale a um terço da sua população vivendo na pobreza, com renda inferior a US\$ 2 diários e 80 milhões vivendo em pobreza extrema com ingressos diários inferiores a US\$ 1.

---

<sup>3</sup> “Consenso de Washington” foi um termo cunhado pelo economista inglês John Williamson. Em 1989, e sistematizado por ele, em 1993, em seminário financiado realizado em Washington. pelo governo norte-americano com a finalidade de ditar os princípios que deveriam guiar o processo de “ajuste estrutural” político-econômico ao novo capitalismo global.. Essa iniciativa contou com total apoio do Fundo Monetário Internacional – FMI, do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e do Tesouro dos Estados Unidos.

<sup>4</sup> Nesse sentido, dados da ONU de 2001 revelam 2.8 bilhões dos 6 bilhões de habitantes da Terra vivendo com R\$ 2 por dia, ou seja: quase a metade da população mundial experimenta situação de severa privação, sendo que 20% do mundo controlam 80% das riquezas do planeta.

<sup>5</sup> Nesse evento, foram declarados alguns princípios e metas para o século XXI, tais como redução pela metade do número de pessoas que vivem com menos de US\$1 por dia; garantia de ensino fundamental universal; redução da mortalidade infantil em três quartos e contenção da epidemia da AIDS, até 2015

<sup>6</sup> O “Dissenso de Washington” está consubstanciado num documento elaborado pelo Fundo Carnegie para a Paz Mundial — CEIP e O diálogo Interamericano — IAD, tendo como principal responsável Nancy Birdsall, ex vice-presidente executivo do BID.

Mesmo que as explicações sobre essa realidade partam de diferentes matrizes analíticas, a literatura tem evidenciado uma convergência na indicação de determinações explicativas a partir de dois eixos fundamentais.

O primeiro aponta as causas de ordem macroeconômica e estruturais, com destaque para:

- a) crise econômica mundial, representada pela redução do crescimento, recessão, inflação, taxas de juro flutuantes, perda de dinamismo do comércio etc., contribuindo substancialmente para a queda da renda per capita e elevação da pobreza;
- b) políticas econômicas internas com omissão em ações de combate à pobreza, má administração, inércia e especulação política, combinadas com os constrangimentos externos;
- c) dívida externa, com grande elevação durante a década de 1980, consumindo elevados recursos para pagamento dos seus serviços;
- d) programas de ajustamento estrutural impostos pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, com elevados custos para as populações pobres, sem, muitas vezes, adoção de programas que viessem minimizar as restrições orçamentárias e os drásticos cortes nas despesas públicas, mormente nos programas sociais, agravando as desigualdades, o desemprego, as condições de moradia, saúde, educação, alimentação, reduzindo a cobertura do seguro social, os serviços sociais, enfraquecendo as infraestruturas econômicas, interrompendo investimentos na infraestrutura urbana etc.;
- e) colapso das economias socialistas com extraordinárias mudanças, como liberalização da economia, dos preços e dos salários, modernização do sistema de salários, introdução da idéia de competitividade, medidas de privatização, minando a combinação tradicional de segurança no trabalho, mais baixos salários e mais benefícios compensatórios, sem novos mecanismos, ampliando a pobreza, nesses países, numa proporção absurda;
- f) reestruturação industrial e mudanças nos padrões de emprego, com declínio das indústrias tradicionais; transferência para os países de Terceiro-Mundo de certas atividades com padrões sociais e ecológicos mais fracos, mão de obra mais barata e menos organizada, impostos baixos; transformação do sistema produtivo remanescente, cortes nos serviços públicos e de administração; prioridade aos interesses financeiros sobre os industriais, privatização, tudo contribuindo para elevação da “nova pobreza” - com o desemprego, precarização e fragmentação do trabalho, afetando principalmente o jovem, a mulher e os empregados das empresas estatais e de indústrias tradicionais, com enorme crescimento do setor informal da economia (GAUDIER, 1993. p. 54-58).

O segundo eixo de determinações da pobreza aponta as causas sociais, evidenciando:

- a) Mudança demográfica da população com elevado aumento populacional nos anos 1980, principalmente nos países em desenvolvimento, reduzindo os ganhos no crescimento da renda per capita e elevando as demandas por serviços sociais, limitando, portanto, os recursos para alimentação, saúde, moradia, emprego, serviços sociais e infra-estruturas, além de mudanças na distribuição da população com maior concentração urbana, migração de certos grupos que são obrigados a aceitar empregos precários em setores sem proteção social;
- b) Exclusão econômica e social, ressaltada na literatura como mecanismo típico da pobreza nos países industrializados, contribuindo largamente para incremento da 'nova pobreza', embora também apontada como fenômeno dos países em desenvolvimento. Além da exclusão de certos grupos populacionais (criança, mulheres, negros, trabalhadores rurais, etc.), é também apontada como causa do aumento da pobreza a exclusão pelo sistema de proteção social;
- c) Enfraquecimento da solidariedade social com mudanças em padrões sociais e estilos de vida, provocando a desintegração da família, considerada o principal espaço de solidariedade, com aumento do número de famílias monoparentais, vivendo em situação precária, além da pressão da ideologia do mercado livre e do individualismo sobre as redes de proteção mútua, de fundos assistenciais e sistemas comunitários, tradicionais suportes dos pobres (GAUDIER, 1993, p. 60).

Visto a partir desse quadro de referência, o fenômeno da pobreza é discorrido, no presente texto, a partir da apresentação de questões de natureza teórica e conceitual, com destaque para esta enquanto categoria teórica, apresentando-se explicações teóricas de natureza geral e abordando-se formas de expressão aqui consideradas tipológicas.

## **POBREZA ENQUANTO CATEGORIA TEÓRICA**

O tema pobreza tem sido abordado por uma vasta literatura que procura definir e explicar-lhe a emergência nas sociedades pré-industriais, sua persistência no mundo capitalista, inclusive nos países desenvolvidos, apesar do crescimento econômico e da ampliação dos gastos sociais que marcaram as sociedades do "pleno emprego e do Welfare State" do pós-guerra e seu recrudescimento recente com a crise do desemprego.

Tendo sempre implícito o pressuposto da carência, da escassez de meios de subsistência, da falta de alguma coisa ou da desvantagem em relação a um padrão ou nível de

vida dominante, a noção de pobreza aparece, na literatura, relacionada ou como sinônimo de variadas palavras ou expressões como pauperização, precarização, empobrecimento, desigualdade, exclusão, vulnerabilidade, marginalidade, pobreza unidimensional; pobreza multidimensional, miséria, indigência, diferenças sociais, discriminação; segregação, desqualificação, privação, deficiência, inadaptação, pauperismo, precarização, *apartheid* social; estigmatização, baixa renda, classe baixa, *underclass* etc. Cada um desses termos ou expressão indica um estado particular do processo da pobreza ou suas dimensões e características.

Por exemplo, Salama; Valier (1994) estabelecem distinção entre pobreza e empobrecimento, sendo a primeira uma condição social de reprodução dos indivíduos; e a segunda, uma condição de vida.

Para Offredi (s.d.), a precarização se refere ao curso (processo) da metamorfose para a pobreza, evocando a noção de estabilização, desajustamento, fracasso, representando uma passagem silenciosa da sociedade do seguro social para a insegurança; da permanência ao transitório, do estável ao instável» de uma ordem em mutação; de uma relação de integração para desestabilização, dissidência à normalidade; estado de passagem que expressa um movimento que vai e que vem, indissociável à noção de pobreza e integração ou normalidade. Enfim: o autor identifica três sentidos complementares para a noção de precarização enquanto fenômeno que se vem juntar ou substituir a pobreza: termo empregado para exprimir uma relação da sociedade com sua pobreza; para evocar rupturas, para se referir ao risco de empobrecimento de novas categorias da população (OFFREDI, s.d., p. 25).

A noção de desigualdade, por sua vez, se refere a deficiências, entretanto, sempre em termos relativos, o que não significa necessariamente pobreza, definida em função de um nível relativo de renda que varia conforme a renda nacional (MILANO, 1988, p. 23). Embora pobreza e desigualdade sejam conceitos relacionados, um não se confunde com o outro (SEN, 1992-a, p. 313). Ser pobre está, portanto, diretamente relacionado com ter privações, enquanto a desigualdade se refere, a princípio, a uma posição de desvantagem em relação à riqueza média de um país, podendo ou não implicar em privação, como é associada à noção de pobreza.

O termo exclusão social é historicamente presente na literatura internacional para expressar um conceito complexo, referindo-se a um fenômeno tradicional, presente em todas as sociedades sendo renovado no mundo moderno, onde as fronteiras tendem a desaparecer, na medida em que a modernização produz a riqueza de uns e a exclusão de outros. Genericamente, é concebido como um fenômeno econômico e social que se refere essencialmente à rejeição do outro. Nesse sentido, a pobreza é talvez a maior expressão da exclusão nas sociedades modernas, na medida em que a exclusão mais visível é a econômica -

o não acesso a condições elementares de vida. Nesse sentido, como a pobreza, a exclusão é multiforme, ultrapassando a dimensão econômica, podendo-se referir à idade, à etnia, a deficiências físicas, culturais, etc., além do que não se reduz a uma situação individual, mas coletiva. Não é um estado, mas uma relação, posto que a exclusão é em relação a alguma coisa ou a outrens (BOUGET; NOGUES, 1994).

A noção de pobreza é também frequentemente relacionada com o conceito de cidadania, na medida em que a pobreza é vista como ausência de direito e, nesse sentido, embora não se dissocie do campo econômico, a pobreza é situada essencialmente no campo político (TELLES, 1992).

Um termo que tem aparecido, na literatura internacional, relacionado com a questão da pobreza, é o termo *underclass*.

Na literatura norte-americana, desde meados dos anos 1960 e, mais particularmente, a partir de 1977, quando um artigo da Revista Time anuncia a emergência de uma *underclass* nas cidades norte-americanas, esse termo passa a ser associado à pobreza. No artigo da Time, sob o título: *The American Under class: destitute and desparture in the land of plenty*, a referência era o crescimento do uso de drogas, crime, gravidez de adolescentes e alto desemprego, e não a pobreza, para definir a *underclass*, cuja maioria dos membros eram jovens e minorias. O primeiro a usar esse termo foi Myrdal (1963) para descrever os trabalhadores deslocados por uma economia pós-industrial, mas sua consagração só se deu a partir de 1982, quando Auletta (1982) publica: *Underclass*, em que se refere a uma minoria relativamente permanente entre os pobres, que são classificados em quatro categorias: 1) os pobres passivos, 2) os criminosos hostis de rua, 3) os inescrupulosos e 4) os traumatizados. Seis anos depois, William Julius WILSON publicou o livro *The Truly disadvantaged*, apresentando evidência sistemática de que a *underclass* se expandia. Foi ele sendo o primeiro a oferecer hipóteses plausíveis para explicação do fenômeno.

Tem-se Verificado largo consenso no sentido de considerar- se o termo *underclass* como antônimo do termo *middle class* e *working class*. Contudo, essa comparação não explica o real sentido desse termo, posto que não há consenso sobre o que é *middle class* ou mesmo *working class*.

Jenks (1993) identifica quatro esquemas a partir dos quais se tem diferentes concepções de *underclass*:

1) - nível de renda: a *lower class* é associada com trabalho regular, crime assistência pública e mendicância, constituindo a *jobless underclass*.

2) - qualificação cultural: a underclass é composta de pessoas que não têm capacitações básicas para lidar com as principais instituições sociais.

3) - normas morais: a underclass é formada de pessoas indiferentes aos valores da middle class, constituídos de três valores básicos: homem em idade produtiva deve ter trabalho estável; mulher deve retardar a maternidade até o casamento e todos devem evitar violência (JENCKS, 1993, p. 114.<sup>7</sup>).

Além da ampla relação da noção de pobreza com outros termos e expressões, esta coloca ainda a questão da noção de franja, para se referir à população imediatamente periférica, a saber, àquela que se situa no entorno da pobreza. Devido à heterogeneidade interna do fenômeno pobreza, não é evidente a sua fronteira, além do que a pobreza é um fenômeno dinâmico. Determinados segmentos transitam, entram e saem da pobreza. Assim, as margens, ou franjas da pobreza são fluídas e se constituem por populações que podem alterar-se nos diferentes momentos, o que coloca a questão dos pobres transitantes em contraste com os pobres persistentes (RAY; JEANDIDER, 1992),

Na busca de uma concepção de pobreza, além da ampla relação com termos e expressões variadas, a abundante literatura, desenvolvida nos anos 1960 na América do Norte e nos anos 1970 e 1980 na Europa, evidencia tratar-se de um termo ambíguo, revestido de diferentes significados. Todavia, a tendência é referenciá-la como um fenômeno relativo, que depende do modo de vida dominante de cada país, como fenômeno dinâmico, heterogêneo, multidimensional, pela interferência de aspectos quantitativos e qualitativos representados por um acúmulo de deficiências socioeconômicas e culturais. Além do problema de deficiência de renda, ao conceito de pobreza agregam-se problemas de saúde, educação, moradia, desemprego e grande dificuldade de fazer valer direitos no meio profissional e extraprofissional. Trata-se de uma situação durável de “não ter”, “não saber” e de “não poder” (EUZEBEY, 1991. p. 9). Apresenta, outrossim, características novas: é mais intensiva, extensiva e mais duradoura.

Outro elemento relevante a considerar-se é que a definição da pobreza é sempre um problema político, constituindo-se numa operação política de escolha de estratégias, quer por deficiência de recursos quer de possibilidades (MILANO, 1988, p. 14).

A falta de inserção precisa do conceito de pobreza, num corpo teórico significativo, o transforma numa noção essencialmente normativa. Nesse sentido, as normas que fixam as necessidades básicas e os níveis adequados para sua satisfação vinculam-se, necessariamente, a algum esquema valorativo que também seleciona as políticas para combater a pobreza. Esses

---

<sup>7</sup> O autor admite, ainda, que o termo underclass apresenta, outros significados na sociedade norte-americana, destacando a referência do termo exclusivamente aos não brancos, o que expressa uma perspectiva racista.



esquemas valorativos, por sua vez, se fundamentam em algum juízo moral ou político sobre a ordem social e a maneira como a sociedade deve ser organizada. Isso significa que não existe definição neutra de pobreza (ALTIMIR, 1981, p. 67).

Nesse sentido, não se pode falar de solidez e estabilidade do conceito de pobreza no tempo e no espaço, sendo ilusório pensar numa definição “científica”, objetiva e universal. O que se identifica, na literatura, são conceitos desenvolvidos por grupos sociais a partir de uma dada concepção sobre a realidade social, o que significa que o conhecimento da pobreza só existe através de representações dominantes e contraditórias em confronto, numa dada sociedade, num determinado momento histórico (BOUGET; NOGUES, 1994, p. 72).

O exposto sugere que a pobreza é um fenômeno que pode ser visto através de diferentes perspectivas, aqui agrupadas em dois níveis: um que se refere às explicações provenientes de determinados corpos teóricos que se preocupam com as explicações gerais do fenômeno e um segundo nível que analisa a pobreza a partir de determinadas tipologias ou formas de expressão desse fenômeno no tempo e no espaço.

### **Explicações Teóricas Gerais sobre a Pobreza**

A análise da literatura evidencia que a base das explicações sobre a pobreza apresenta orientações valorativas inspiradas em diferentes concepções que expressam modos de perceber o funcionamento da sociedade, sendo que as mesmas concepções que inspiram a definição do fenômeno também sugerem alternativas de intervenção compatíveis com a postura teórica assumida<sup>8</sup>. Isso significa que as explicações sobre o fenômeno da pobreza são identificadas em diferentes campos teóricos.

No que se refere aos esquemas valorativos que orientam a compreensão da pobreza, Altimir (1981) situa suas explicações teóricas desse fenômeno em dois campos. Um representado pelos esquemas valorativos conservadores, pelos quais a pobreza é vista como acumulação dos efeitos de imperfeições inerentes ao funcionamento de um sistema socioeconômico e estilo de desenvolvimento. Nessa concepção, a pobreza é reduzida a agregados estatísticos e não é a desigualdade geral, no desfrute dos bens sociais, que é vista como normativamente indesejável, mas suas consequências mais extremas, expressas em

---

<sup>8</sup> A política de combate à pobreza nos Estados Unidos vem adotando, em diferentes períodos da história, modelos de políticas que expressam as concepções teóricas dominantes: 1) da ética protestante até a Grande Depressão, os pobres eram vistos como beneficiários que precisavam ser redirecionados, orientados, controlados ou aconselhados; 2) a partir dos anos 1930, aos pobres deveria ser oferecida assistência temporária e criação de oportunidades na estrutura social; 3) nos anos recentes, o foco mudou para criação e aumento de oportunidades, e acesso igualitário (SEGALMEN; BASU, 1981, p. 40).

termos de privação material, sendo apenas estas que requerem políticas específicas. Noutro extremo, o autor identifica um esquema valorativo igualitarista e participativo, cujo centro do processo de desenvolvimento é ocupado pela satisfação das necessidades humanas, materiais, psicológicas e políticas, sendo considerada urgente a satisfação das necessidades básicas. Nesse contexto, a pobreza é percebida como privação de um conjunto inter relacionado de necessidades básicas, constituindo uma das dimensões da alienação. Como tal, decorre da civilização industrial, da orientação do desenvolvimento técnico, da estrutura do poder e da distribuição de recursos decorrentes. A política proposta é a reorientação do desenvolvimento para atender às necessidades humanas, consequente reorganização de valores, transformações na propriedade ou o controle dos meios de produção, nas estruturas produtivas, comerciais e financeiras, na estrutura e no exercício do poder e na ordem econômica internacional, de modo que a satisfação das necessidades básicas é considerada o centro dos objetivos do desenvolvimento, exigindo combinar a redistribuição com o crescimento. A situação de pobreza nos países em desenvolvimento pode melhorar pela utilização de uma estratégia com quatro componentes: 1) maximização do crescimento do produto, 2) reorientação do investimento nos grupos pobres (educação, acesso ao crédito, infraestrutura, etc.), 3) redistribuição da renda ou consumo e 4) redistribuição da riqueza (CHENERY et al APUD ALTIMIR, 1981, p. 68)<sup>9</sup>.

A partir da indicação que aponta os esquemas valorativos, sugerida acima, como base explicativa e das recomendações de políticas de combate ou de redução da pobreza, é possível serem identificados pelo menos quatro grupos de abordagem que tratam dessa questão: 1) as Abordagens Culturalistas, cujas causas da pobreza são identificadas em fatores internos aos indivíduos, expressos pelo desenvolvimento de padrões valorativos, a partir dos quais os pobres são identificados; 2) as Abordagens Estruturais, que apontam as determinações de ordem estrutural como causas determinantes da pobreza; 3) as Abordagens Liberais / Neoliberais que apontam como causa explicativa da pobreza o próprio indivíduo, ressaltando as deficiências pessoais: ignorância, preguiça, infortúnio, fraqueza, etc., e, finalmente, 4) a Abordagem que situa a pobreza enquanto um Fenômeno Multidimensional e Relativo.

### **As Abordagens Culturalistas da Pobreza**

---

<sup>9</sup> Na América Latina, Altimir situa as propostas dos economistas da CEPAL Raul Presbischee Anibal Pinto, como inscritas num marco mais amplo das estratégias de redistribuição com crescimento.

Um conjunto de teorias procura explicar a pobreza por fatores internos. Essas teorias focalizam os pobres ressaltando-lhes os comportamentos e valores, transformando a pobreza num mundo fechado, auto-reduzido.

Mesmo que alguns defensores das Abordagens Culturalistas identifiquem as causas da pobreza em fatores objetivos, como o desemprego, os fundamentos dessa explicação são encontrados em posturas morais tradicionais. O pobre é percebido como diferente e inferior, posto que suas origens, ações e atitudes são consideradas as reprodutoras da pobreza dos adultos e de seus filhos (KATZ, 1989, p. 16).

Entre as teorias que se reportam à reprodução das características do comportamento dos pobres, com base na tese da Cultura da Pobreza, destaca-se a teoria da Subcultura da Pobreza, cujo expoente maior é Lewis (1951, 1983)<sup>10</sup>. Para esse autor, existe, no mundo moderno, um fenômeno que denomina de Subcultura da Pobreza, que transcende os limites nacionais. Apresenta estruturas e razões próprias, modo de vida herdado de geração em geração, através das linhas familiares. Essa subcultura transcende as diferenças regionais, rurais, urbanas e nacionais, expressando extraordinária semelhança no que se refere a estruturas familiares, relações interpessoais, orientação em matéria de tempo, sistemas de valores e esquemas de consumo (LEWIS, 1993, p. 9). Nessa perspectiva, a falta de participação efetiva e de integração do pobre nas instituições mais importantes da grande sociedade é apontada como uma das principais características da Subcultura da Pobreza (LEWIS, 1983, p. 13).<sup>11</sup> Assim concebida, a Subcultura da Pobreza é, ao mesmo tempo, uma adaptação e uma reação dos pobres face a sua posição marginal numa sociedade capitalista, de estratificação classista e vigoroso individualismo (LEWIS, 1985, p. 11). Uma vez existindo, tende a se perpetuar de geração a geração, face ao efeito socializador sobre as crianças, sendo que os pobres só deixam de pertencer à Subcultura da Pobreza quando adquirem consciência de classe ou se formam membros ativos de organizações sindicais ou quando se tornam capazes de

---

<sup>10</sup> Michael Harrington foi o primeiro autor renomado a utilizar o conceito Cultura da Pobreza nos Estados Unidos, no livro *Ir, the Other America*, apesar de empregá-lo em sentido mais amplo e menos técnico como o fez LEWIS. Nessa obra, o autor considera a pobreza, nos Estados Unidos como “uma cultura”, “uma instituição”, um modo de vida”. Frank Riessman, em *The Culturally Deprived Child*, também contribuiu para o desenvolvimento dessa interpretação sobre a pobreza quando defende que a criança, *culturally deprived*, não se interessa por educação, sugerindo uma nova abordagem cultural para o ensino dessas crianças. Assim, esse autor concorda com Lewis que o pobre desenvolve uma cultura distinta. Outro cientista liberal que compartilhou dessa concepção foi o historiador Oscar Handlin, ele escreveu sobre o imigrante irlandês para Boston, em meados do século XIX, indicando traços característicos do comportamento desses imigrantes (KATZ, 1989, p. 201).

<sup>11</sup> Lewis (1983, p. 10) arrola setenta traços psicológicos, sociais e econômicos, que se relacionam entre si e que podem variar de sociedade à sociedade, de família à família para caracterizar a Subcultura da Pobreza, que é, para o autor, um fenômeno típico das sociedades industriais, não se encontrando em sociedades pré-capitalistas, nem socialistas.

adotar um ponto de vista internacionalista sobre o mundo, embora possam continuar pobres (LEWIS, 1983, p. 19).<sup>12</sup>

As Abordagens Culturalistas de explicação da pobreza são compartilhadas por cientistas sociais liberais e conservadores e, nas suas diferentes expressões, transformaram-se, na década de 1970, num conceito conservador, servindo para justificar instrumentos e políticas punitivas no campo de enfrentamento da pobreza (KATZ, 1989, p. 23).

### **As Abordagens Estruturais da Pobreza**

Contrapondo-se às abordagens culturalistas da pobreza (que destacam os fatores internos), encontram-se as abordagens com base nos fatores externos da pobreza; portanto, contestam a existência de uma cultura específica, com lógica própria, capaz de explicar a reprodução da pobreza por fatores internos, isto é, por fatores pessoais que se reproduzem de geração a geração.

Nessa perspectiva de contestação, são destacadas as determinações estruturais que se colocam sobre o ambiente dos pobres, sem que delas eles possam livrar-se. Deste modo, o comportamento do pobre é visto senão como consequência e não como causa da pobreza. A tese que situa a causa da pobreza nas determinações estruturais ressalta que os pobres são, parcial ou definitivamente, descartados do mercado de trabalho e das instituições oficiais não porque se desinteressem dos valores da sociedade global, mas por deficiência de renda estável, de poder e de instrução que lhe impedem a promoção social, condenando-os a viver num quadro cultural no limite da exclusão (PAUGAM, 1993a, p. 21).

É, todavia, no campo do marxismo que são encontrados os fundamentos para explicação da pobreza, partindo-se de suas determinações estruturais.

Embora ela não seja tratada como uma categoria analítica específica, ou como problema social concreto pela matriz marxiana, é tangenciada e pode ser explicada, nas suas determinações, pela categoria classes sociais e, mais especificamente, pelas categorias exército industrial de reserva, Lumpen proletariado<sup>13</sup>, exploração e desigualdade social.

O pressuposto básico é de que a exploração é intrínseca à constituição do sistema de produção capitalista que se funda na separação do trabalhador dos meios de produção, levando à concentração da propriedade nas mãos de poucos - os capitalistas.

---

<sup>12</sup> Portanto, o autor diferencia pobreza da Subcultura da Pobreza. Para ele a destruição do coração social e psicológico da Subcultura da Pobreza ocorre quando algum movimento (religioso, pacifista ou revolucionário) organize e de esperança a grupos (LEWIS, 1983, p. 19).

<sup>13</sup> Do alemão Lumpenproletariat

A partir daí, cria-se a possibilidade de extração da mais valia (base da exploração social), pela apropriação do excedente do trabalho em decorrência do monopólio sobre a propriedade dos meios de produção e controle sobre o uso do trabalho, visto a força de trabalho ser considerada uma mercadoria.

O valor excedente, representado pelo trabalho não pago, é a fonte pela qual se origina a renda da propriedade (lucros, juros, rendas fundiárias), produzindo a desigualdade social. Tem-se, segundo Marx, uma dinâmica na qual

na produção de sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças materiais. O conjunto dessas relações de produção constitui a base econômica da sociedade, a base concreta à qual se eleva uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem determinadas formas de consciência social (MARX, 1977, p. 2).

No sistema capitalista de produção, a força de trabalho é o fator essencial para a expansão do capital, e “acumular capital é, portanto, aumentar o proletariado” (MARX, 1980, p. 714). Este fenômeno social revela o caráter antagônico da acumulação, na medida em que a acumulação do capital se acompanha, necessariamente, da exploração e da miséria do trabalhador. Nesse jogo, esse movimento dos trabalhadores ativos e dos de reserva tem forte influência na determinação dos salários.

A superpopulação relativa, segundo Marx (1980, p. 714), apresenta-se sob três formas:

1) população flutuante, constituída dos trabalhadores que ora são repelidos, ora atraídos pela incorporação e repulsão do sistema econômico, conforme escala de produção - aí se encontram os desempregados temporários.

2) população latente, representada pelos disponíveis para ingresso nas fileiras do proletariado urbano-industrial, enquanto mão de obra liberada do meio rural, em decorrência da penetração do capitalismo no campo.

3) população estagnada, constituída do segmento do exército dos trabalhadores que exercem ocupação irregular, caracterizado pelo mínimo de remuneração e o máximo de dispêndio de energia, representando o contingente supérfluo, na grande indústria e na agricultura, e os provenientes de ramos em decadência, como o artesanato.

Marx ainda analisa o pauperismo quando desenvolve seu conceito de superpopulação relativa. O pauperismo representa o mais profundo sedimento da superpopulação relativa, constituído dos inaptos para o trabalho, dos órfãos e filhos de indigentes e dos incapazes para o trabalho (MARX, 1980, p. 746).

Partindo-se, portanto, das contribuições de Marx, a pobreza pode ser considerada como inerente ao sistema de produção capitalista enquanto:

a) exploração decorrente do processo de trabalho gerador de mais valia e da repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais;

b) processo crescente de uma superpopulação relativa por demanda das necessidades do capital;

c) processo de concentração - centralização do capital, decorrente do movimento de proletarianização; da tendência de assalariamento, exploração e desempregos crescentes.

Assim concebida, a superação da pobreza expressa necessariamente a superação dos marcos da sociedade capitalista, o que implica num processo revolucionário para estabelecimento de uma sociedade sem classe, portanto, sem exploração.

### **As Abordagens Liberal / Neoliberal da Pobreza**

A explicação da pobreza, a partir do paradigma liberal, tem assumido diferentes posturas. Entre elas encontram-se as correntes ortodoxas, a neoclássica, as explicações dos economistas contratualistas dualistas e o liberalismo de matizes radical e social. Todavia, o aspecto central, para explicação da pobreza pelos liberais de qualquer matriz teórica, é a identificação das causas da pobreza no próprio indivíduo e a indicação do mercado como espaço natural de satisfação das necessidades econômicas e sociais.

Gazier (1981, p. 194), analisando o debate teórico sobre a pobreza, identifica que os horizontes das análises ortodoxas definem como pobre uma pessoa que dispõe de renda insuficiente para efetuar os investimentos em capital humano necessários a uma inserção normal nos equipamentos coletivos. Nesse tipo de análise, o autor ressalta dois consensos sobre o plano teórico, que se expressam como duas etapas de um mesmo itinerário. Uma qualificada de produtivista, que procura a eficiência máxima na produção de cada um e coloca a economia de mercado como necessária para essa eficiência. Outra, que consiste em uma psicologização de tensões e inaptações sociais devido a situações de pobreza.

O que o autor conclui, é que as análises ortodoxas se orientam por uma ótica individualista, implicando num dilema sem solução: ou os pobres são, na sua maioria, racionais ou não o são; se a racionalidade do poder é admitida, então, é também possível racionalizar a luta contra à pobreza, pela serelização dos pobres segundo os tipos de racionalidade que lhe é atribuída e os custos decorrentes (GAZIER, 1981, p. 204).

Como vertente das análises ortodoxas, no debate teórico sobre a pobreza, o mesmo autor identifica a corrente neoclássica, que predomina nos Estados Unidos depois de 1960 e que sugere a focalização sobre o capital humano, e a formação dos pobres (educação e saúde) como investimento para superação da pobreza. O entendimento é de que o combate à pobreza dar-se-á pelo enfrentamento da baixa produtividade.

Em contraposição aos neoclássicos, o autor identifica, no debate teórico sobre a pobreza, os economistas contratualistas, representados por dois grupos: os dualistas e os radicais que, embora não apresentando um consenso teórico e político, têm em comum a recusa dos métodos e dos princípios neoclássicos. Os primeiros, cujo principal representante é David M. Gordon, defendem uma teoria dual do mercado de trabalho para explicação da pobreza, representada por dois universos: um do trabalho integrado e outro do trabalho marginal. Os radicais, representados por S. Bowlby; H. Gintis, R. Edwards; M. Reece pela *Revista de Economia Radical* (Radical Political Economy), isto é pela New Left, de base marxista, em expansão a partir de 1971, identificam a exploração intrínseca ao sistema de produção capitalista como determinação da pobreza. Essas duas correntes coexistem sem se confundir, apresentando divergências metodológicas e políticas sendo que as recomendações políticas dos dualistas são de caráter intervencionistas e as recomendações políticas dos radicais são de caráter revolucionário (GAZIER, 1981, p. 206).

Analisando os fundamentos filosóficos e doutrinários da via liberal de luta contra a pobreza, que tem orientado as recomendações dos grandes organismos internacionais e a política assumida por certos países subdesenvolvidos, Salama e Valier (1994) entendem que a doutrina do liberalismo econômico se caracteriza como um modo de pensar, que confere ao mercado um papel determinante na formação, organização e evolução das relações sociais. Constitui-se de uma composição eclética de diversas doutrinas liberais, cujos pólos principais são o liberalismo radical de Hayek (1983) que recusa qualquer ideia de contrato social e o papel do Estado é de descartar tudo que venha perturbar a ordem espontânea do mercado e o liberalismo social de Rawls (1987, 1993) que atribui ao Estado uma ação preventiva ou redistributiva para corrigir certos efeitos do mercado, admitindo, portanto, a possibilidade de um contrato social e a necessidade de adotar políticas, embora como mal necessário.

Esse liberalismo, de matizes radical e social, se fundamenta em determinados princípios básicos: o papel determinante do mercado na formação da sociedade, a apologia do fetichismo da mercadoria, as desigualdades enquanto criações individuais e a exclusão individual.

A partir dessa visão, a expropriação, a exploração e a opressão social não existem, sendo a exclusão (diga-se pobreza) explicada por motivos pessoais: inabilidade, falta de sorte, preguiça, ou seja: a destituição é considerada como voluntária e determinada pela incapacidade de os indivíduos competirem no jogo do livre mercado. Por conseguinte, as desigualdades sociais e a pobreza só serão superadas, a longo prazo, com o progresso social, percebido como mera decorrência do crescimento econômico, sendo admitido apenas o desenvolvimento de políticas focalizadas para minorar a extrema pobreza ou pobreza absoluta.

Em resumo: a explicação da pobreza, a partir do paradigma liberal, se orienta por três aspectos fundamentais:

1) defesa do mercado em nome da capacidade de desenvolver a produção e eliminar as vantagens indevidamente adquiridas, o que significa poderem a pobreza absoluta e a desigualdade só ser superadas pelo livre funcionamento do mercado.

2) pressuposto de que o desenvolvimento ilimitado da população, isto é, o crescimento econômico tende a satisfazer, mais e mais, às necessidades fundamentais do indivíduo e, conseqüentemente, a supressão da pobreza absoluta é uma decorrência da expansão da produção.

3) as desigualdades necessárias ao funcionamento do mercado podem subsistir, porém toda vantagem inicial tem seus efeitos desaparecidos no tempo. Deste modo, as diferenças de renda não podem ser explicadas senão pelas diferenças do esforço dos indivíduos a título de trabalho, da oferta de oportunidade e dos riscos suportados. Portanto, a supressão das desigualdades relativas acompanha a intensidade relativa da concorrência e de desvios sociais, o que subsistir é atribuído à irresponsabilidade dos indivíduos.

No campo do liberalismo, encontra-se, ainda, a corrente neoliberal, em desenvolvimento a partir dos anos 70, que tem sido fortemente influenciada pelas posições de Friedman (1962), expressas em *Capitalismo e Liberdade*, cuja ideia central é a liberdade do indivíduo. Esta é considerada objetivo das organizações sociais, a partir da qual é desconsiderado qualquer tipo de intervenção que possa inibir o exercício da liberdade individual. Nesse sentido, os programas sociais, enquanto provisão de renda, bens e serviços, representam uma intervenção que ameaça os interesses e liberdades individuais, sendo uma coerção à liberdade de escolha, além do que o Welfare State é apontado como responsável pela crise econômica, ao provocar a elevação crescente do déficit público, acompanhado de inflação e de redução da poupança privada. Ademais, o Welfare State é também visto por Friedman como provocador de desestímulo ao trabalho e à concorrência, com conseqüente diminuição da produtividade.



Referindo-se às políticas sociais e ao neoliberalismo, Draibe (1993) admite ser difícil a identificação das proposições neoliberais, por duas razões: primeiro por não constituir um corpo teórico próprio, original e coerente, sendo mais uma ideologia com proposições práticas, que reproduz, no plano conceitual, um conjunto heterogêneo de conceitos e argumentos do liberalismo, todavia expressa formulações e propostas mais próximas do conservadorismo político e de darwinismo social, o que o distancia das vertentes liberais do século XX. Destarte, o que a autora identifica são muitos e distintos neoliberalismos. Em segundo lugar, Draibe (1993) evidencia a dificuldade de reconhecimento das proposições neoliberais pela sua modificação no tempo, quando ressalta o campo das responsabilidades públicas e estatais, inclusive no que se refere ao combate à pobreza. Ademais, muitas proposições assumidas pelo neoliberalismo são originárias de ideários democratas ou socialistas. De qualquer forma, o neoliberalismo reduz-se a um sistema de proposições práticas para a gestão pública, pautado-se nas ideias de primazia do mercado e do Estado mínimo, na busca da eficiência e da eficácia como seus corolários ideológicos, mesmo que sob a aparência da desideologização da política (DRAIBE, 1993, p. 89).

A partir desses pressupostos, portanto, a matriz liberal-neoliberal propõe cortes no gasto social, com desativação dos programas sociais públicos, devendo o Estado restringir sua ação social a programas assistenciais, focalizados na pobreza, em complementação às ações da comunidade. A satisfação de necessidades econômicas e sociais deve, por conseguinte, ser buscada no âmbito do mercado livre.

O central é a ideia do Estado Mínimo e do Mercado como os mais eficientes mecanismos de alocação de recursos, sendo que, no campo das políticas sociais, as proposições do neoliberalismo situam-se no campo da crítica e da negação do Welfare State, com proposições de reformas dos programas sociais, o que significa um salto da universalização para a focalização.

Tratando-se da hegemonia das abordagens liberais para explicação da pobreza, no mundo contemporâneo, torna-se fundamental serem consideradas as consequências dessas abordagens no que se refere, principalmente, a dois aspectos: 1) à classificação dos pobres pelo critério do mérito e 2) às políticas adotadas para esses pobres enquadrados em categorias estereotipadas.

O estudo da pobreza tem colocado sempre uma velha questão: quem deve ou não deve receber ajuda? A resposta a essa questão tem conduzido a um esforço de classificação dos pobres pelo mérito. Essa tentativa tem-se orientado para paradigmas culturalistas, conservadores de orientação liberal, predispostos a definições morais da pobreza, largamente divulgadas na cultura ocidental.

No passado, essas posturas moralistas sobre a pobreza encontraram suporte na Teologia Protestante, no trabalho de Darwin e, no século XX, em teorias eugenistas (KATZ, 1989, p. 15), sendo seu desserviço mais evidente a estigmatização social dos pobres.

Embora evidências empíricas questionem os pressupostos das diversas tentativas de classificação dos pobres, essa preocupação persiste entre burocratas, políticos e cientistas sociais contemporâneos moralistas. O que procuram demonstrar é a relação entre virtude e sucesso para legitimação da economia política capitalista, e, então, para justificar condições estigmatizantes e tratamento punitivo como incentivo ao trabalho (KATZ, 1989, p. 10).

Numa verificação histórica sobre a prática de classificação dos pobres pelo mérito, verifica-se que, antes do século XX, era inconcebível imaginar a abolição da pobreza devido ao elevado número de pessoas que viviam em situação de privação absoluta, com grande escassez de recursos. Quem seriam, então, os necessitados merecedores?

Na Era Elizabethana da lei dos pobres, as políticas, na Inglaterra e nos Estados Unidos, utilizavam dois mecanismos para classificação dos pobres:

- 1) divisão entre residentes e estrangeiros, sendo atribuída às comunidades a responsabilidade de assistir seus membros permanentes. Os estrangeiros seriam deportados para seu lugar de origem.

- 2) tentativa de separação entre os verdadeiros necessitados e os vagabundos, os malfetores e mendigos para restringir a ajuda aos incapazes para o trabalho, com exclusão dos capazes.

Mais tarde, verifica-se um esforço de diferenciação entre o pobre e o paupérrimo, fazendo-se do último uma categoria administrativa, objeto de benefício da assistência pública e, conseqüentemente, tomando-se objeto de estigmatização. Deste modo a transformação do pauperismo numa categoria moral, para efeito da assistência pública, passou a atingir, por conseqüência, todos os pobres, posto que tanto a causa do pauperismo como da pobreza é identificada no indivíduo, sugerindo sua culpabilização.

Se, no passado, a divisão entre pobres e não-pobres se fazia pelos critérios acima, a redefinição da pobreza pelo critério moral acompanhou a transição para o capitalismo e para a democracia, no início do século XIX, continuando a servir para justificar o tratamento que seria atribuído ao pobre. A preocupação era não desincentivar para o trabalho barato, numa economia de mercado cada vez mais baseada num mercado de trabalho sem limites. Nesse contexto, a pobreza significa insucesso pessoal, de responsabilidade do indivíduo, visto como indolente ou incapaz. Em conseqüência, as políticas públicas e a caridade privada se tornam mecanismos punitivos e inadequados (KATZ, 1989, p. 14).

A pobreza perde muito de sua censura moral quando o desemprego alcança taxas elevadas, todavia a ideia de assistência permanece pejorativa e degradante, de modo que a edificação do Welfare State do pós-guerra mantém a distinção entre assistência pública, baseada somente em necessidades, portanto, discriminatória e dirigida a categorias de pessoas dependentes e seguro social, destinado aos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho.

Mais recentemente, a pobreza foi redescoberta no início dos anos 60 por intelectuais e políticos. É, então, desenvolvido o conceito de cultura da pobreza que continua servindo para alimentar objetivos moralistas de classificação dos pobres, tomando como referencia os padrões de comportamento da classe média. Além do critério moral, a raça e o local de moradia têm servido como elemento de classificação de pobres e não-pobres.

Qualquer que seja o critério utilizado para efeito de categorização dos pobres, a fundamentação identificada é sempre de caráter conservador e moralista, com inspiração nos pressupostos das explicações da pobreza a partir das abordagens conservadoras, culturalistas e liberais, cuja intencionalidade é a justificação da economia política de sustentação do capitalismo.

### **A Pobreza Enquanto Fenômeno Multidimensional e Relativo**

Cada vez mais é descartada a ideia de que os pobres formam um grupo homogêneo e com fronteiras bem delimitadas, descartando-se as categorizações, que são sempre arbitrárias, sem sustentação na realidade empírica. É então ressaltada a necessidade de analisar os processos e mecanismos que participam do desenvolvimento da pobreza num dado espaço e num dado momento histórico, superando as dicotomizações binárias (os pobres e o resto da sociedade). Dai se desenvolvem as abordagens que consideram a pobreza um fenômeno complexo, multidimensional e de caráter relativo. Trata-se de um enfoque que é, ao mesmo tempo, econômico e sociológico, mas que contesta a hipótese de uma abordagem teórica global de pretensão universal (PAUGAM, 1993a, p. 23).

Além das explicações teóricas gerais que procuram, via de regra, evidenciar a explicação da pobreza por suas determinações, esse fenômeno é frequentemente abordado, na literatura, pela identificação de suas formas de expressão tipológicas.

### **Formas de Expressão Tipológicas da Pobreza**

A pobreza tem sido também frequentemente abordada na literatura mediante a configuração de tipologias que, via de regra, assumem uma explicação dual, na tentativa de caracterizar suas expressões empíricas.

A explicação da pobreza mais frequente é a que recorre a duas noções: 1) insuficiência dos níveis de vida e 2) desigualdade na distribuição de recursos, originando a concepção de pobreza absoluta e pobreza relativa.

A pobreza absoluta tem como critério de definição as funções fisiológicas, referindo-se a uma renda insuficiente para obter os bens considerados essenciais que permitam manter uma reprodução puramente física (nutrição, vestuário, moradia, saúde, aquecimento).<sup>14</sup>

A pobreza absoluta se refere, portanto, a um nível de vida mínimo, definido em função de um nível absoluto de necessidades mínimas a partir de critérios fisiológicos abaixo dos quais as pessoas são consideradas pobres do ponto de vista da sociedade e do poder público (MILANO, 1988, p. 22).

Assim concebida, a definição de pobreza absoluta é neutra, pois nada explica sobre os processos de pauperização, permitindo apenas considerar que, num dado nível, há uma quantidade de pessoas que não dispõem de recursos suficientes para atender ao mínimo vital. Assim, não levanta qualquer hipótese sobre as causas da pobreza nem sobre os processos de pauperização (MILANO, 1988, p. 24). Todavia, admite o mesmo autor até os hábitos alimentares são socialmente determinados fazendo com que a pobreza absoluta assuma diferentes significados em diferentes épocas. Ou seja: mesmo a pobreza absoluta é funcionalmente relativa (MILANO, 1988, p. 25). Admite ainda o autor que existe uma relação entre pobreza e renda, todavia não se trata de uma relação linear de causalidade, não sendo a renda, necessariamente, determinante da pobreza (MILANO, 1988, p. 28).

Para Altimir (1981, p. 71), os conceitos de pobreza e de necessidades básicas são, por sua essência, normativos, relativos. Qualquer norma concreta que oriente a definição de privação encontra-se relacionada a um determinado contexto social, referindo-se à escala de valores associada a um determinado estilo de vida, a saber, existe um elemento histórico no conteúdo das necessidades básicas. Assim, as condições objetivas de privação se referem ao estilo de vida dominante em cada sociedade. A partir dessa compreensão, coloca-se a

---

<sup>14</sup> A noção de pobreza absoluta foi inicialmente formulada por Rowntree (1901) e, a partir de 1964, adotada nos Estados Unidos para medição oficial da pobreza, partindo de um mínimo alimentar, multiplicado por três, para considerar as outras necessidades de consumo de base e, então, é fixada a linha oficial de pobreza no país. Em 1972, a noção de pobreza absoluta é utilizada pelo Beveridge Report para fixar o mínimo de recursos de subsistência como referência aos serviços de assistência nacional. E adotado na Alemanha e em outros países europeus como referência para atribuição de renda mínima. Tanto, os Estados Unidos como na Alemanha, o limite da pobreza é indexado à evolução dos preços para manter o poder de compra (EUZEBY, 991, p. 10).

necessidade de que a definição da pobreza seja específica para cada sociedade. Todavia, há que se reconhecer a existência de um núcleo irredutível de privação absoluta, indigência, desnutrição e penúria, observáveis independente da situação relativa, de caráter nacional (SEN, 1978, p. 11). A referência para definir esse mínimo, independentemente do contexto social, se encontra na noção de dignidade humana e da universalidade atribuída aos Direitos Humanos, o que não elimina a perspectiva de que os mínimos absolutos de subsistência sejam condicionados pelo contexto social e cultural (ALTIMIR, 1981, p. 72).

Pelo exposto, a noção de pobreza absoluta não exclui a noção de pobreza relativa, mas antes se complementam<sup>15</sup>.

Pelo critério relativo, sociocultural, a noção de pobreza considera a estrutura e a evolução da renda média. Portanto, a concepção de pobreza relativa se fundamenta na ideia de desigualdade de renda e de privação relativa em relação ao modo de vida dominante. É função de um nível relativo de renda que varia conforme a renda nacional, considerando não só as necessidades essenciais, mas também as vantagens 'normais' oferecidas pela sociedade (MILANO, 1988, p. 23).

Pelo conceito de pobreza relativa, alguém é pobre por se situar abaixo de uma determinada escala de renda ou por dispor de rendas inferiores ao limite que representa a renda média ou mediana de uma população (EUZEBY, 1991, p. 10)<sup>16</sup>

O pressuposto que orienta essa noção é de que a pobreza varia no tempo e no espaço, em função da evolução socioeconômica e cultural.

Semelhantemente à noção de pobreza absoluta, que contém intenções arbitrárias e imperfeitas, ao fixar normas mínimas de bem-estar para identificar situações de privação em relação ao estilo de vida dominante, também a noção de pobreza relativa é arbitrária e imperfeita pela relação que estabelece com médias de renda, consumo, recursos, etc., vigentes numa dada economia. O suposto é de que essa média representa o nível econômico equivalente às exigências do estilo de vida dominante e que a fração determinante da média (metade, um terço, etc.) para fixação da linha de pobreza relativa correspondente à zona crítica, abaixo da qual não é possível participar significativamente do estilo de vida dominante, representando, por conseguinte, uma desigualdade minimamente aceitável.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Percebendo a complementariedade dos conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa, os Estados Unidos introduziram, a partir de 1982, ao lado do limite de pobreza absoluta, um limite de pobreza relativa, para que, nas suas políticas de combate à pobreza, seja considerada a evolução do nível de vida.

<sup>16</sup> A concepção de pobreza relativa é adotada pela comunidade Econômica Europeia como parâmetro dos seus programas de luta contra a pobreza, cujo limite do "mínimo aceitável" é fixado em 50% da renda média por habitante (EUZEBY, 1991, p. 10)

<sup>17</sup> Euzeby (1991, p. 11) chama atenção para dois inconvenientes decorrentes da noção de pobreza relativa:

Os enfoques da pobreza absoluta e da pobreza relativa se complementam ao evidenciarem aspectos diferentes da pobreza: insatisfação das necessidades básicas e desigualdades entre a base e a pirâmide social, colocando a possibilidade de relacionar a pobreza com o problema da desigualdade social (ALTIMIR, 1981, p. 72). Evidencia, portanto, a necessidade de situar as normas de fixação da pobreza numa perspectiva dinâmica, capaz de captar as mudanças socioeconômico-culturais das sociedades, visto que tanto a noção de necessidades básicas como de desigualdade social se alteram no tempo e no espaço.

Adotar um ou outro como conceito de base tem importante consequência política.

Quando o conceito de pobreza relativa é a base, a pobreza absoluta não é percebida independentemente da desigualdade, sendo, necessariamente, questionada a estrutura de distribuição de renda e de riqueza. Ao contrário, se o conceito de base é a pobreza absoluta, a possibilidade de sua supressão é atribuída ao crescimento econômico.

De uma forma ou de outra, a pobreza absoluta decorre de um sistema econômico que gera exclusões: deficiência de recursos e deficiência de possibilidades (MILANO, 1988, p. 14) e a pobreza relativa decorre de má distribuição de renda e de riqueza.

Na definição da pobreza absoluta, a homogeneidade da população pobre só pode se realizar a posteriori, como produto da política colocada em prática, enquanto que na definição da pobreza relativa, o critério de homogeneidade é dado a priori, pela não participação no modo de vida dominante (MILANO, 1988, p. 29).

O exposto sugere que a noção de pobreza é sempre ambígua, imbutindo a ideia de que, por ser relativa, sempre existirão pobres. Por ser a pobreza relativa uma construção intelectual da representação que cada um pode ter da realidade social, o perigo é reduzir a pobreza à desigualdade, sendo que a pobreza absoluta deve ser objeto de preocupação imediata e seu reconhecimento é um ato político que impõe a necessidade de agir (MILANO, 1988, p. 35).

Uma outra forma de expressão da pobreza é pelo critério de objetividade, subjetividade.

A concepção objetiva da pobreza se refere ao fenômeno concreto, datado, subordinado a condições econômicas, sociais e políticas, ou seja: às condições concretas de

---

1) considera como pobres permanentes as pessoas ou famílias que ficam abaixo da escala de renda fixada, mesmo quando se registre elevação no nível de vida.

2) não possibilita comparações internacionais, por obscurecer as diferenças de níveis de vida de um país para outro, confundindo pobreza com desigualdade. Todavia, o autor admite que a utilização de um ou de outro conceito é fundamental para definição de política, sendo que, pelo conceito de pobreza absoluta, seu declínio pode-se dar pelo crescimento econômico e, pelo conceito de pobreza relativa, esta só declina com a diminuição da desigualdade, o que implica em distribuição de renda.

vida de uma população. Nesse caso, a pobreza é avaliada por dados concretos de recursos (renda, consumo) que expressam as condições de vida das populações pobres (mínimos nutricionais, mínimos fixados por legislação), permitindo o estabelecimento de comparação internacional<sup>18</sup>.

A pobreza, dita subjetiva, é captada pela realização de enquetes que permitam verificar como o fenômeno é percebido pela sociedade ou pelos, próprios pobres, a saber, pelos próprios sujeitos ou seus contemporâneos (EUZEBY, 1986, 1991). Portanto, na perspectiva da subjetividade não é possível o estabelecimento de comparações, todavia, essas concepções (objetivas e subjetivas) da pobreza também podem ser assumidas como complementares.

Um terceiro grupo de concepção tipológica da pobreza, identificado na literatura, é o que os autores denominam de pobreza estrutural e pobreza conjuntural. É considerado pobre estrutural aquele que vem recebendo ao longo de um período substancial de sua vida - rendas incompatíveis com suas necessidades básicas, e pobreza conjuntural refere-se àqueles que, por causas circunstanciais (desemprego conjuntural, doença temporária, ruptura familiar etc.), têm sua renda rebaixada num nível inferior à linha de pobreza. (BARROS; CAMARGO; MENDONÇA, 1994).

Mais recentemente, a literatura vem destacando o que é denominado de nova pobreza em oposição à pobreza tradicional.

A pobreza tradicional tem-se apresentado como persistente ou ocasional (estrutural ou conjuntural). Quando persistente, representa um acúmulo de deficiências que passa de geração a geração, afetando emprego, saúde, educação, moradia, patrimônio e nível cultural. Geralmente são os beneficiários dos serviços sociais e, quando ocasional, aparece em circunstâncias determinadas ou período limitado. Já os novos pobres são os desempregados de longa duração não indenizáveis, trabalhadores precarizados, famílias monoparentais sem qualificação profissional, ou trabalhadores com qualificação desatualizada, podendo transformar-se nos pobres tradicionais do futuro (EUZEBY, 1991).

Portanto, novos pobres se relacionam com a crise e a resposta a esta, referindo-se a segmentos normalmente inseridos na organização da atividade produtiva e que se encontram em situação desfavorável (desemprego, doença, inadimplência, não acesso a certos benefícios), que os leva a um processo de precarização e pauperização (EUZEBY, 1986).

Isso significa que, apesar do crescimento das despesas públicas com gastos sociais, a pobreza não só persiste, mas se agrava, inclusive nos países industrializados e, mais

---

<sup>18</sup> Nesse sentido, a concepção objetiva de pobreza coincide com a concepção de pobreza absoluta.

recentemente, vem mudando de imagem, fazendo com que os pobres não sejam mais essencialmente as pessoas idosas e as famílias numerosas, mas também os jovens que nunca tiveram acesso ao mercado trabalho, os ativos parcialmente ou definitivamente excluídos do mercado de trabalho, às mães-solteiras sem qualificação profissional etc. (EUZEBY, 1991, p. 19). Trata-se da emergência de uma “nova pobreza” no contexto do crescimento e da crise financeira da proteção social, fazendo da pobreza um tema mobilizador.

Segundo Paugam (1993b), o conceito de nova pobreza vem sendo utilizado a partir dos anos 80 para se referir à população atingida pela crise e para denunciar a ineficácia das políticas.

Para esse autor, a nova pobreza é decorrente de dois fenômenos que conjuntamente contribuem para o surgimento de novas formas de precarização, superpondo-se à figura tradicional do sub proletariado (PAUGAM, 1993a). Trata-se, de um lado, da degradação do mercado de trabalho com aumento do desemprego de longa duração que atinge os jovens sem experiências profissionais e trabalhadores mais idosos, sem a qualificação demandada pela economia globalizada, indo do emprego residual ao desemprego - exclusão - e da multiplicação dos empregos periféricos precários. De outro lado, pelo enfraquecimento dos laços sociais que se expressa de duas formas: instabilidade do laço familiar pela diversificação dos modelos familiares que engendram situações de isolamento e de vulnerabilidade (separação conjugal, monoparentalidade) e declínio relativo das solidariedades de classe que ofereciam às categorias populares o sentimento de pertencer a um grupo unido pelo mesmo destino e pelas mesmas reivindicações, em decorrência do enfraquecimento do movimento operário e da crise dos subúrbios (PAUGAM, 1993b, p. 51).

Segundo esse autor, o que a literatura denomina de nova pobreza se refere a uma população cuja participação na vida econômica e social é conjunturalmente aleatória, pela impossibilidade de ter um salário regular devido à dificuldade de inserção profissional para os jovens ou de reinserção para os desempregados ou ainda devido a alterações na regularidade, ou mesmo pela incerteza do nível de renda, comprometendo os ganhos, os bens, e o consumo, com rebaixamento do nível de vida dessa população, com crescimento da demanda por auxílio financeiro e serviços<sup>19</sup>. Isso porque, nas sociedades produtivistas, a integração repousa, em

---

<sup>19</sup> Duas hipóteses são aqui levantadas: a) as famílias recém constituídas, atingidas pela crise econômica do desemprego, podem passar a ter como únicos recursos os auxílios assistenciais atribuídos, a título de proteção social à infância, sem que tenham frequentado longamente os serviços de ação social antes de seu deslocamento, passando a assumir o status de assistido; b) as gerações jovens podem também passar de uma situação de fragilidade a uma Situação de marginalidade devido à dificuldade de inserção profissional ser acompanhada frequentemente de uma dessocialização progressiva e por problemas de comportamento (alcoolismo, droga, estados de depressão, sentimentos de culpa).



grande parte, na atividade profissional que garante segurança material e financeira, relações sociais, organização dos tempos e dos espaços e identidade pelo trabalho. Nesse sentido, o desemprego é mais que a privação de uma atividade e de um salário: representa um status social (PAUGAM, 1993a, p. 215).

Estudo do BID/PENUD (1993) reconhece a existência da nova pobreza na América Latina em consequência de medidas de ajuste estrutural que atingem setores médios, principalmente na indústria e nos serviços que, ao serem deslocados para abaixo da linha de pobreza, ressentem-se de acesso à moradia, serviço de saúde e educação básica.

Esse estudo revela que, na década de 80, com variações nacionais, ocorreu a redução da renda de famílias que se situavam acima da linha de pobreza antes da crise, provocando o surgimento de novos pobres em decorrência da crise e dos efeitos das medidas de estabilização e ajuste estrutural das economias, adotadas para superar a crise, sendo ao mesmo tempo reduzidas as despesas públicas com os gastos sociais.

Nesse contexto, os novos pobres da América Latina se compõem principalmente dos trabalhadores deslocados do setor moderno, empregados públicos demitidos por redução de gastos, com dificuldade de reinserção no mercado de trabalho; casais jovens originários de classes médias que não encontram trabalho e têm dificuldade para construção de famílias autônomas de nível similar ao de origem; grupo importante de trabalhadores de idade avançada e, em alguns países, de aposentados e pensionistas que tiveram sua renda reduzida. Em suma: a nova pobreza da América Latina atinge uma heterogeneidade de situações, pela diversidade de composição, sendo comum a situação de deslocamento para abaixo da linha de pobreza, mas retendo, pelo menos provisoriamente, a estrutura básica proveniente da situação anterior, perdendo a capacidade de compra de serviços de saúde, educação e outros serviços no setor privado e passando a demandar serviços gratuitos, ao Estado, competindo com os pobres estruturais (BID/PNUD, 1993, p. 13).

Enquanto na década de 1980 o conceito de “nova pobreza” foi prevalecente no debate internacional, a noção de Exclusão Social ocupa, nos anos 1990, o centro do debate social e político, principalmente na Europa, constituindo-se um conceito de referência relacionado com a noção de reprodução das desigualdades em decorrência do afrouxamento dos vínculos sociais e da crise de identidades prevalecente na referida década. Trata-se de um conceito considerado amplo, mas relacionado com a instabilidade do trabalho profissional, levando ao desemprego e ao estabelecimento de certa precariedade crescente dos contratos de

trabalho e de acúmulo de desvantagens econômicas e sociais, que marcou a década de 1980 e se aprofundou na década de 1990<sup>20</sup>.

O conceito de Exclusão Social, assim posto, contrapõe-se ao de pobreza por expressar um processo em movimento, enquanto o conceito de pobreza apresenta um conteúdo mais estático, referindo-se, mais precisamente, a um fenômeno dimensionado a partir da deficiência de renda, cobrindo uma população que tem dificuldade de viver por se situar abaixo do que se convencionou denominar uma Linha de Pobreza. Portanto, a exclusão social é entendida como um processo dinâmico e multidimensional que pode conduzir à ruptura de vínculos sociais. Também não é uma questão de mera desigualdade, mas refere-se a mudanças que ocorrem ao longo do tempo e que vão constituindo um acréscimo crescente de desigualdades.

Deste modo, o conceito de exclusão social é considerado muito amplo e vago. Para avançar nessa construção, é que um grupo de pesquisadores franceses agrega ao conceito de exclusão social três dimensões que, segundo eles, permitem precisar melhor esse conceito: trajetória (introdução da noção de processo), identidade (refere-se a falta de identidade, crise de identidade) e território, entendendo que a exclusão pode-se concentrar em determinados territórios (PAUGAM, 1996).

Partindo da necessidade de um conceito mais preciso que o de exclusão social para qualificar a expressão mais recente da pobreza, PAUGAM (1991) desenvolve o conceito de Desqualificação Social a partir da busca de conhecimento das pessoas desempregadas que recorrem à assistência social. Trata-se de uma construção teórica que procura compreender como categorias de pobres e de assistidos que se relacionam com o resto da sociedade e como são representados (vistos) por ela. Nessa construção, o autor identifica a estigmatização como o primeiro elemento integrante do conceito de Desqualificação Social. O segundo é a forma específica de integração decorrente do acesso à assistência; o terceiro se refere aos recursos que os assistidos terminam colocando em prática (sua resistência), fazendo com que estes não sejam submissos ou dominados, como seria de se supor. O quarto, no processo de desqualificação social, é representado por suas fases constitutivas que vão desde a fragilidade (resistência em recorrer à assistência social), à dependência (quando ocorre forte relação entre

---

<sup>20</sup> Entrando nesse debate de pesquisadores europeus, Sposati (1999) entende que a exclusão social não é um fenômeno novo, mas inerente ao processo de acumulação capitalista, lembrando que Marx já situava a exclusão social como decorrente da lógica do processo de produção capitalista, apontando seu caráter estrutural. Segundo a autora, o que ocorre é que a exclusão do final do século XX assume um caráter de conceito-denúncia face à ruptura da responsabilidade social e pública do Estado e a quebra da universalidade da cidadania e do direito à diferença conquistado no Primeiro-Mundo a partir da Segunda Guerra. Nesse sentido, "a exclusão é a negação da cidadania" (SPOSATI, 1999, p. 128).

os profissionais sociais e os pobres) da marginalidade (quando ocorre ruptura dos vínculos sociais e a assistência já não é mais capaz de oferecer resposta favorável ou positiva).

Em resumo, para Paugam (1993a), a desqualificação social expressa uma forma de pobreza, todavia é um conceito que não pode ser aplicado igualmente em todas as sociedades, por ser um processo mais característico de países que conheceram elevado nível de desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, vivenciam uma forte deterioração de seu mercado de trabalho e os vínculos sociais vão-se enfraquecendo, sendo esse processo acompanhado, quase sempre, por uma forte crise dos serviços de assistência social e dos modos de intervenção social. Para o autor, esse é o caso de vários países europeus.

Configurada mediante diferentes formas de expressão, quer mediante os conhecidos dualismos: pobreza absoluta e pobreza relativa; pobreza objetiva e pobreza subjetiva; pobreza estrutural e pobreza conjuntural quer por novas construções conceituais: nova pobreza, exclusão social, desqualificação social, o exposto sugere que as abordagens prevalecentes consideram a pobreza como um problema econômico, social e político. Como tal, demanda intervenção, sendo imprescindível o seu conhecimento, o que requer clareza conceitual.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Numa perspectiva histórica, a literatura evidencia a passagem e, por vezes, a simultaneidade de abordagens moralizantes e individualizantes que foram cedendo lugar a visões mais globais, representadas por abordagens multidimensionais, que situam a pobreza na relação dialética entre o econômico e o social; entre o indivíduo e a estrutura. Além do que a pobreza é apresentada como uma categoria intrinsecamente relativa, historicamente datada, condicionada pelos padrões históricos vigentes nas diferentes sociedades. Contém uma dimensão política que se expressa por compromissos políticos e ideológicos definidores e interventivos, de modo que, a cada concepção de pobreza, correspondem determinadas estratégias e critérios de intervenção diferenciados.

Há de se considerar, contudo, que, apesar da existência de uma ampla bibliografia sobre a pobreza, evidenciando os aspectos acima, uma avaliação dessa literatura expressa que as abordagens teóricas, conceituais e metodológicas desenvolvidas são inadequadas face à dinâmica dos novos fatos que caracterizam a pobreza recente, marcada pela sua irrupção nos países ricos, a complexidade crescente do processo de pauperização e as gravidades de suas consequências. Desenvolveram-se muitas teorias, conceitos e métodos, com crescente

diversidade de abordagens, de mecanismos analíticos e muitos estudos empíricos. Todavia, vem sendo apontada a necessidade de repensar essas abordagens, melhorando as observações, a compreensão e a medição da pobreza, de modo a permitir-lhe definição adequada de políticas de intervenção face à nova realidade e à nova dinâmica que vem caracterizando a pobreza nos marcos mais recentes.

Nessas reflexões finais, um outro aspecto a ser considerado é que, na realidade, os estudos mais recentes sobre a temática da pobreza evidenciam a falência da sociedade produtivista, baseada na integração, a partir de dois pilares, decantados no pós-guerra: o pleno emprego e a segurança social, propiciada pelo Welfare State.

Numa sociedade produtivista, a integração repousa, em grande parte, na atividade profissional, como forma de garantia da segurança material e financeira, das relações sociais, da organização dos tempos e do espaço e até da construção da identidade. Nesse sentido, o desemprego é mais que a privação de uma atividade e de um salário: é também a privação de um status social (PAUGAM, 1993a, p. 125).

Quando o trabalho já não desempenha o papel integrador para uma parte crescente da população, são apontados dois mecanismos para enfrentamento da nova realidade: realidade da pobreza antiga e da nova pobreza - a adoção de políticas de inserção<sup>21</sup> e o desenvolvimento de novas formas de solidariedade.

As políticas de inserção, numa atividade profissional ou social, são apontadas como nova forma de intervenção<sup>22</sup>, em complementação às políticas compensatórias de assistência. Nesse sentido, a inserção é vista como um direito do pobre sobre a coletividade e um dever da coletividade, dando origem a uma nova composição (direito - dever) que impõe uma dimensão ética no trato da pobreza. Assim, a inserção social e profissional das pessoas em dificuldade constitui, por um lado, um imperativo nacional, ao lado do direito que todo cidadão goza em razão da idade, estado físico ou mental, situação econômica e de emprego, de obter, da coletividade, os meios necessários de existência<sup>23</sup> (KOUCHNER, 1989, p. 16). Por outro lado, a ideia de inserção, mesmo se associando à noção de uma ação social, não pode assumir uma forma estatal, centralizada, mas local. Assim sendo, é dever de toda coletividade. Nessa forma descentralizada, é transferida parte da responsabilidade de uma ação global sobre o meio social, para as comunidades locais e, por conseguinte, sobre os indivíduos (PAUGAM, 1993a, p. 216).

---

<sup>21</sup> Sobre as políticas de inserção, veja: Rosanvallon (1995) e Castel (1995).

<sup>22</sup> Para muitos, as políticas de inserção não passam de formas de controle social.

<sup>23</sup> Um exemplo típico de articulação direito - dever, via assistência e inserção é o programa de Renda Mínima de Inserção - RMI, em desenvolvimento na França desde 1989. Sobre o RMI, a fluidez, a contradição e os limites das políticas de inserção, veja: Silva e Silva (1997)

Em suma: as políticas de inserção representam, para uns, mecanismo de modernização ou atualização dos sistemas atuais de proteção social, como forma de combater o comodismo e a ociosidade produzida pelo assistencialismo, é a substituição do Welfare State pelo Workfare State. Para outros, as políticas de inserção são ponto de ancoragem da idéia de nova solidariedade que repassa para a sociedade a responsabilidade do Estado na solução dos problemas sociais<sup>24</sup>. Em lugar de gerar oportunidades de emprego, o Estado passa a desenvolver uma política de trabalho integrada pelo tripé: qualificação profissional, intermediação de emprego e crédito para gerar os “empreendedores”, assumindo a tarefa de gerar a “empregabilidade” dos indivíduos sem, necessariamente, gerar postos de trabalho.

A noção do desenvolvimento de novas formas de solidariedade para enfrentamento da nova realidade de pobreza está associada ao advento do que vem sendo denominado de terceiro setor, congregando formas alternativas de ação social, assumidas pelo setor privado lucrativo e não lucrativo, com destaque para as ONGs, Associações Comunitárias, Cooperativas, em parceria ou não com organizações estatais.

Enfim: a literatura sobre a pobreza evidencia que a hegemonia da ideologia neoliberal, nos anos 80, atribuía ao mercado, à desregulamentação, ao ajustamento estrutural, à competitividade e às finanças a chave para resolução dos problemas da humanidade. Entretanto, o que se assiste é a desaceleração da guerra contra a pobreza, a elevação das desigualdades e o incremento do número de pobres. A partir dos anos 1990, os ideais neoliberais começam a ser relativizados, sendo evidenciado, com mais clareza, que a pobreza, em todas as suas formas e manifestações, resulta de disfuncionamentos, internos e externos, do desenvolvimento da sociedade. Sua redução, pois, requer um desenvolvimento harmônico, envolvendo a integração de políticas econômicas e sociais para que se atinja o ideal do desenvolvimento humano com equidade. A questão que se coloca é se numa sociedade, intrinsecamente fundada na exploração e na exclusão e na desigualdade, é possível se concretizar o ideal da integração do econômico com o social na perspectiva da equidade. Penso que não.

**Summary:** This article presents a theoretical construction about the poverty. It takes into account different approaches, mainly the cultural, structural and liberal-neoliberal ones. It also considers the concrete and more recent expressions of this phenomenon as well as the relationship of this subject with public policies.

**Key Words:** poverty, theoretical conception, public policies.

---

<sup>24</sup> Sobre a questão da desresponsabilização social do Estado e a ideologia da solidariedade, veja: Silva (2001).

## REFERÊNCIAS

- ALTAMIR, Oscar. La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos. Revista de la CEPAL, p. 67-95, abr., 1981
- AULETTA, Ken. The underclass. New York: Random, 1982.
- BARROS, R. P. de; CAMARGO, José Márcio; MENDONÇA, Rosane.
- Uma agenda de combate à pobreza no Brasil. IN: DIPES / IPEA.
- Perspectiva da economia brasileira, Brasília: IPEA, 1994 (v. 1). BID/PNUD. Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo, New York: ONU, 1993.
- BOUGET, Denis.; NOGUES, Henry. Evaluation des politiques de lutte contre les exclusions sociales. Revue Française des Affaires Sociales, 'n.2, avr/juin, 1994.
- CASTEL, Robert. Les métamorphoses de la question sociale. Paris: Fayard, 1995.
- DRAIBE, Sônia Minam. Qualidade de vida e reforma de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. Lua Nova. São Paulo, n.31, p. 5-46, 1993.
- EUZEBY, Chantal. Pauvreté, protection social, revenu minimum garanti. Paris: Grenoble, 1986.
- \_\_\_\_\_. Le revenu minimum garanti. Paris: La Decouvert, 1991. FRIEDMAN, Milton. Capitalism and freedom. Chicago: The University of Chicago Press, 1962.
- GAZIER, Bernad. La pauvreté unidimensionnelle. Paris: Economica, 1981.
- GAUDIER, Mayse. Pauvreté, inégalités, exclusions: renouveau des approches théoriques et des pratiques sociales. Genève: Institut International d' Études Sociales. Série Bibliographique, n. 17, 1993. HAYEK, F. Droit, législation et liberté. Paris: PUF, 1983 (v.3). JENCKS, Christopher. Rethinking social policy. Race, poverty, and the underclass. New York: Harper Perennial, 1993.
- KATZ, Michael B. The undeserving poor. From the war on poverty to the war on welfare. New York: Pantheon Books, 1989. KOUCHNER, Bernard. Les nouvelles solidarités. Paris: PUF, 1989. LEWIS, Oscar. Five families. (Mexican case studies in the culture of poverty). New York: Basic Books, me., 1951.
- \_\_\_\_\_. La cultura de la pobreza. Barcelona: Editorial Anagrama, 1983.
- \_\_\_\_\_. Puerto Rican family in the culture of poverty. New York: Random House, 1985.
- MARX, Karl. O Capital. Livro 1. Processo de produção do capital. 6 ed.. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 1980.
- Contribuição à crítica da economia política. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- MILANO, Serge. La pauvreté absolue. Paris: Hachette, 1988.
- MYRDAL, Gunnar. Challenge to affluence. New York: Pantheon, 1963.

OFFREDI, Claudine. La precarité des années quarante-vingt ou un phénomène social en gestation dans la société. *Revue Internationale d'Action Communautaire*, Paris, n. 19/59, p. 21-31, s.d.

PAUGAM, Serge. La disqualification sociale: essai sur la nouvelle pauvreté. Paris: PUF, 1993-a. \_\_\_\_\_ . La société française et ses pauvres. Paris: PUF, 1993-b. \_\_\_\_\_ . L' exclusion social - Vétat de savoir. Paris: La Découverte, 1996.

PNUD. Human development report. New York: ONU, 1990. RAY, Jean-Clude; JEANDIDER< Bruno. Franges de la pauvreté, franges de RMI. *Revue Française des Affaires Sociales*, n. 2, p. 19-31, abr./jun. 1992.

ROSANVALLON, Pierre. La nouvelle question sociale. Paris: SEUIL, 1995.

RAWLS, J. Justice et démocratie. Paris: Seuil, 1993. \_\_\_\_\_ . Théorie de la justice. Paris: Le Seuil, 1987. ROWNTREE, B. S. Poverty: a study of town life. Londres: Macmillan, 1901.

SALAMA, P ; VALIER. Pauvreté et inégalités dans le tiers monde. Paris: La Découverte, 1994.

SEGALMAN, Ralph; BASU, Asoke. Poverty in America: the welfare dilemma. London: Greenwood Press, 1981.

SEN, Amartya K .Sobre conceptos y medidas de pobreza. México, Comercio Exterior, v. 42, n. 4, p. 310-325, abr., 1992. \_\_\_\_\_ . Three notes on the concept of poverty, income distribution and employment programme. Working Paper, n. 65. Ginebra: OIT, 1978.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Renda Mínima e reprodução produtiva. São Paulo: Cortez, 1997. (coord.) O Comunidade Solidária: o não-enfretamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

SPOSATI, Aldaiza. O conceito de exclusão social. In: VERAS, Maura Pardini Bicudo (ed.). Por uma sociologia da exclusão social: o debate com Serge Paugam. São Paulo: EDUC, 1999.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo. Cadernos CHR, n. 19. Salvador, p. 8-21, jul./dez. 1992.